

Eero Leppäsyvä

MERENKULUN KANSAINVÄLINEN PÄÄTÖKSENTEKOKETJU

Merenkulun koulutusohjelma

Merikapteeni

2011

MERENKULUN KANSAINVÄLINEN PÄÄTÖKSENTEKOKETJU

Leppäsyvä, Eero
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Merenkulun koulutusohjelma
Toukokuu 2011
Ohjaaja: Sandell, Peter
Sivumäärä: 39

Asiasanat: päätöksenteko, peliteoria

Opinnäytetyön aiheena oli merenkulun kansainvälinen päätöksentekoketju. Ensimmäisenä tarkoituksena tässä tutkielmassa oli selvittää merenkulun kansainvälisen päätöksentekoketjun rakenne ja kuinka päätöksenteon valta on jakautunut organisaatioissa ja niiden välillä. Toisena tarkoituksena oli luoda pelkistetty malli päätöksentekoketjusta. Tutkielman kolmantena tarkoituksena oli helpottaa sitä ymmärrystä, kuinka kyseiseen päätöksentekoketjuun voidaan yrittää vaikuttaa.

Tutkimusongelmaa lähestyttiin lähinnä aiempien peliteoreettisten tutkimusten kautta. Tutkielmassa käytetty materiaali kerättiin tutkimalla organisaatioiden omia julkaisuja päätöksenteostaan, organisaatioista tehtyjä ulkopuolisia tutkimuksia ja peliteoreettisia julkaisuja.

Tutkielman tuloksena nähdään, kuinka merenkulun kansainvälinen päätöksentekoketju on muodostunut. Päätöksentekoketjun matemaattinen mallinnus vaatisi lisätutkimuksia, jotta siitä saataisiin apua tutkitun alan asiantuntijoille heidän päivittäiseen työhönsä.

DECISION-MAKING PROCESSES IN INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATIONS

Leppäsyvä, Eero

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Maritime Studies

May 2011

Supervisor: Sandell, Peter

Number of pages: 39

Keywords: decision-making, game theory

The primary purpose of this thesis was to study the structure of the decision-making chain of the international maritime authorities and how the decision-making power is spread inside the organizations and between organizations. The secondary purpose of this thesis was to construct a reduced model of the decision-making chain. This thesis concludes by identifying various possibilities to customize this particular decision-making chain in order to respond to the increasing frequency and criticality of decision-making processes.

Research problem was approached through existing game theory studies. The material of the study was collected from published decision-making statements of the investigated organizations and from external studies made on organizations and publications of the game theory.

The results of the study show how international decision-making chain is formed. The mathematical model of the decision-making processes should be studied further to help the field experts in their work.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	5
2	PÄÄTÖKSENTEKO	7
2.1	IMO	7
2.1.1	Yleiskokous	8
2.1.2	Neuvosto	8
2.1.3	Komiteat	9
2.1.4	Alikomiteat	10
2.2	EU	10
2.2.1	Eurooppa-neuvosto	11
2.2.2	Neuvosto	12
2.2.3	Komissio	14
2.2.4	EMSA	16
2.2.5	Parlamentti	16
2.2.6	Päätöksentekomenettelyt	18
2.2.7	Yhteispäätösmenettely	19
2.2.8	Tavallinen lainsäätämisyjärjestys	21
2.3	Kansallinen lainsäädäntö	21
2.3.1	Liikenne- ja viestintäministeriö	23
2.3.2	Liikennevirasto	25
2.3.3	Liikenteen turvallisuusvirasto	26
3	PÄÄTÖKSENTEKOKETJU	28
3.1	Päätöksentekoon vaikuttaminen	29
3.2	Päästörajoitukset	29
4	PELITEORIA	31
4.1	Ekstensiivimuotoinen peli	32
4.2	Spatiaalinen malli	33
4.3	Peliteorian rajoituksia	34
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	36
	LÄHTEET	38

1 JOHDANTO

Suomi on ollut mukana kansainvälisessä merenkulkuelinkeinoon vaikuttavassa päätöksenteossa jo pidemmän aikaa. Päätöksentekoa eri päätöksentekoelimissä on tutkittu melko runsaasti. Etenkin Euroopan unionin jäsenyys ja siihen liittymistä edeltänyt aika ovat lisänneet aihealueen tutkimusaktiiviteettia. Suomi on riippuvainen ulkomaankaupastaan, joka taas on vahvasti sidoksissa merenkulkuun. Tämä johtuu siitä, että maantieteellisestä sijainnistaan johtuen Suomi on kansainvälisen kaupan kannalta, lukuun ottamatta lähinnä idänkauppaa, saarivaltion asemassa. Kansainvälisen merenkulkuelinkeinoa säätelevän päätöksentekoketjun ja -mekanismien ymmärtämisen merkitys on siten korostunut entisestään. Tältä aihealueelta ei ole olemassa kattavaa, koko päätöksentekoketjuun perehtyvää tutkimusta.

Tässä tutkielmassa pyritään selvittämään, millainen päätöksentekoketju kansainvälistä merenkulkuelinkeinoa koskevia päätöksiä tekevissä elimissä on. Tutkielmassa pyritään selvittämään myös vallan jakaantumista päätöksenteossa, niin organisaatioiden sisällä kuin koko päätöksentekoketjussa. Lisäksi pyritään selvittämään peliteorian soveltuvuutta päätöksentekoketjun mallintamiseen, ratkaisemiseen ja analysointiin.

Päätöksentekoketjun ensimmäisenä tasona on Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaalineuvoston alainen kansainvälinen merenkulkujärjestö International Maritime Organisation, jäljempänä IMO. Seuraava taso on Euroopan unioni ja komission alaisuudessa toimiva Euroopan meriturvallisuusvirasto. Kolmantena eli kansallisena tasona ovat eduskunta, presidentti, valtioneuvosto sekä liikenne- ja viestintäministeriö ja sen hallinnon alalla toimivat liikennevirasto ja liikenteen turvallisuusvirasto. Tutkielmassa keskitytään aihealueen julkisiin yhteisöihin. Yksityiset varustamot ja niiden lähinnä päätöksiä toimeenpaneva ja strateginen päätöksenteko rajataan tutkielman ulkopuolelle. Samoin useita organisaatioita, jotka ovat epäsuorasti mukana päätöksentekoketjussa, on rajattu tutkielman ulkopuolelle. Tällä kysymyksen asettamisella ja rajauksella pyritään myös osaltaan auttamaan näkökannan luontia siihen, miten päätöksentekoketjuun voitaisiin pyrkiä vaikuttamaan, jotta tehtävät päätökset tukisivat esimerkiksi tiettyä kansallisesti tärkeitä päämääriä.

Tutkielma perustuu aihealueen toimijoiden sekä tutkijoiden teoksien ja julkaisujen tutkimiseen ja siten saatujen tietojen yhdistelemiseen. Kirjallisuutta aiheesta on paljon, ja sitä onkin rajattu. On pyritty keskittymään aiheen tutkimusta parhaiten tukeviin teoksiin. Nykyään on paljon tietoa saatavissa world wide webissä. Sitä on käytetty hyväksi harkiten. Varsinkin ajantasaisin tieto on helposti löydettävissä sitä kautta. IMO:n ja Euroopan unionin päätöksenteon merkitys suomalaiselle merenkulkuelinkeinolle, kansallisen päätöksenteon lisäksi, on merkittävä. Tästä syystä aihealueen tutkiminen on tärkeää, jotta ymmärrettäisiin paremmin päätöksenteon vaikutukset merenkulkuelinkeinoon ja sen kehitykseen. Samoin on tärkeää ymmärtää missä ketjussa päätöksentekovalta on ja miten siihen voi pyrkiä vaikuttamaan.

Aiheen käsittely on jaettu neljään lukuun. Tutkielman luvussa kaksi käydään läpi päätöksenketjussa toimivat elimet. Luvussa kolme yksittäisistä elimistä muodostetaan yhtenäinen päätöksentekoketju. Peliteoriaa käsitellään lyhyesti luvussa neljä. Sen käsittely on rajattu hyvin suppeaksi kokonaisuuden vuoksi. Lopuksi saaduista tuloksista tehdään johtopäätökset ja pyritään siten vastaamaan tutkielman tutkimusongelmaan.

2 PÄÄTÖKSENTEKO

Päätöksenteolla tässä tutkielmassa tarkoitetaan niitä strategisia päätöksiä, joita päätöksentekoketjun eri toimijat tekevät. Tehdyillä päätöksillä taas on merkitystä koko päätöksentekoketjuun. Jotta koko ketju voitaisiin mallintaa, on ensiksi selvitettävä siihen kuuluvut toimijat. Lisäksi on oleellista käydä läpi toimijoiden rakenne ja päätöksentekomenettelyt. Tässä luvussa käydään yksitellen läpi toimijat ja tutkielman kannalta oleelliset asiat niiden päätöksenteosta. Asiat pyritään käymään läpi mahdollisimman lyhyesti, ja paljon yksityiskohtia on jouduttu rajaamaan pois, jotta tutkielma pysyisi tiiviinä ja tarkoituksenmukaisen suppeana.

2.1 IMO

Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaalineuvoston alainen kansainvälinen merenkulkujärjestö on perustettu vuonna 1948, ja toimintansa se aloitti vuonna 1958. Nimeltään IMO oli IMCO vuoteen 1982 saakka. Järjestö säätelee lähinnä aluevesien ulkopuolista yli 400/500 gross tonnage (GT) kansainvälistä liikennettä. Sen tarkoituksena on tarjota kansainvälinen päätöksentekokoneisto valtioiden käsittelemien teknisten asioiden kansallisten säätelyiden ja käytäntöjen välille, jotka koskevat kansainvälistä merenkulkua (Koopmans 2007).

IMO:ssa on jäsenenä 169 valtiota ja kolme valtiota liitännäisjäsenenä. IMO:n sisällä toimii 61 valtioiden välistä organisaatiota, jatkossa IGO ja 79 ei valtiollista organisaatiota, jatkossa NGO. (IMO:n www-sivut 2011.) IMO on aikaansaanut yli 40 konventiota ja yli 800 suositusta. IMO rakentuu yleiskokouksesta, neuvostosta, komiteoista ja alikomiteoista. Komiteoissa on osanottajia 400-900, jotka koostuvat 60-90 jäsenmaan ja 30-50 IGO/NGO:n edustajista. Vastaavasti alikomiteoissa on osanottajia 150-400, jotka koostuvat 60-90 jäsenmaan ja 20-40 IGO/NGO:n edustajista. Pääsihteerinä toimii kuluvan vuoden loppuun saakka kreikkalainen Mitropoulos. Työntekijöitä järjestössä on alle 300. IMO:n toimipaikka on Lontoo (Koopmans 2007). Kyseessä on varsin suuri ja melko monimutkainen kansainvälinen organisaatio, kuten Yhdistyneiden kansakuntien toiminnassa yleensäkin.

IMO:n konventiot astuvat voimaan, kun riittävän monet jäsenmaat ovat ratifioineet ne. Tähän kuluu yli viisi vuotta. Jotkut konventiot eivät astu voimaan milloinkaan. Nykyisen konvention muutoksen voimaansaattamiseen, tapauksessa jossa ei vaadita uusia ratifiointeja, menee 16-18 kuukautta. Uuden konvention säätöprosessi on seuraava: puoli vuotta uuden asian saaminen työohjelmaan, yli kolme vuotta käsittelyä komiteassa tai alikomiteassa, puoli vuotta hyväksymiseen diplomaattikonferenssissa, yli viisi vuotta ratifiointeihin ja lisäksi vuosi käyttöönottoon. Muutoksen säätöprosessi vastaavasti on seuraava: puoli vuotta uuden asian saaminen työohjelmaan, kaksi vuotta käsittelyä komiteassa tai alikomiteassa, puolesta vuodesta puoleentoista vuoteen hyväksymiseen komiteassa tai yleiskokouksessa sekä puolitoista vuotta käyttöönottoon. Siis uuden konvention aikaan saaminen kestää yli kymmenen vuotta ja muutoksen läpivienti kestää neljästä viiteen vuotta. Toisaalta IMO:lla on osapuolten niin halutessa mahdollista saada päätös tehdyksi nopeamminkin. Esimerkiksi tankkerien kaksoispohjasäädös hyväksyttiin alle kahdessa vuodessa. (Koopmans 2007.)

2.1.1 Yleiskokous

Yleiskokous on organisaation korkein valtaelin. Siihen kuuluvat kaikki jäsenmaat ja se kokoontuu säännöllisesti joka toinen vuosi. Tarvittaessa se voi kokoontua muulloinkin. Yleiskokouksen vastuulla on työohjelman hyväksyminen, budjetista ääestäminen ja taloudelliset järjestelyt organisaatiossa. Yleiskokous valitsee myös neuvoston jäsenet (IMO:n www-sivut 2011.)

2.1.2 Neuvosto

Yleiskokous valitsee neuvoston kaksivuotisjaksolle alkaen jokaisesta säännöllisestä yleiskokouksesta. Neuvosto on IMO:n toimeenpaneva elin, ja se vastaa organisaation työn valvonnasta, yleiskokouksen alaisuudessa. Yleiskokousten välisenä aikana neuvosto suorittaa kaikkia yleiskokouksen vastuulle kuuluvia toimia, lukuun ottamatta hallituksille tehtäviä suosituksia merenkulun turvallisuuteen ja saastumisen ehkäisemiseen liittyen. Muita neuvoston tehtäviä ovat seuraavat: koordinoida organisaation elimien toimintaa, harkita alustavaa työohjelmaa ja ennustaa organisaation budjettia ja toimittaa ne yleiskokoukselle, vastaanottaa raportit ja ehdotukset komiteoilta ja

muilta elimiltä ja toimittaa ne yleiskokoukselle ja jäsenvaltioille kommentoituina sekä tarkoituksenmukaisilla ehdotuksilla, nimittää pääsihteerin yleiskokouksen hyväksyttäväksi sekä yleiskokouksen hyväksynnässä olla osallisena sopimuksissa ja järjestyksessä koskien organisaation ja muiden organisaatioiden välisiä suhteita. (IMO:n www-sivut 2011.)

Neuvoston jäsenmaat jakaantuvat kolmeen kategoriaan, jotka ovat vuosina 2010-2011 seuraavat. Kattegoria a) maat, joilla suurin intressi tarjota kansainvälisiä laivaliikennepalveluja: Kiina, Kreikka, Italia, Japani, Norja, Panama, Korean tasavalta, Venäjä, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat. Kattegoria b) maat, joilla on suurin intressi kansainväliseen meritse tapahtuvaan kauppaan: Argentiina, Bangladesh, Brasilia, Kanada, Ranska, Saksa, Intia, Alankomaat, Espanja ja Ruotsi. Kattegoriaan c) kuuluvat vastaavasti maat, joita ei ole valittu kategorioihin a tai b, joilla on erityinen intressi merikuljetuksiin tai navigointiin ja jotka valinnalla neuvostoon takaavat edustuksen kaikilta merkittäviltä alueilta maailmasta: Australia, Bahama, Belgia, Chile, Kypros, Tanska, Egypti, Indonesia, Jamaika, Kenia, Malesia, Malta, Meksiko, Nigeria, Filippiinit, Saudi-Arabia, Singapore, Etelä-Afrikka, Thaimaa ja Turkki (IMO:n www-sivut 2011.)

Tämän jaon perusteella voidaan huomata, että Suomi ei ole mahtunut mihinkään kategoriaan. Tämän perusteella voidaan myös olettaa, että Suomen ei katsota kuuluvan maailman 40:n merkittävimmän merenkulkumaan joukkoon. Tällä on huomattava alentava vaikutus Suomen arvovallan ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta IMO:n neuvostossa. Siten Suomella ei ole suoraa virallista reittiä, minkä kautta tuoda näkemystään yleiskokoukseen käsiteltäväksi. Päätöksentekoon vaikuttamiseen tuleekin pyrkiä komiteoiden kautta.

2.1.3 Komiteat

Meriturvallisuuskomitea, jatkossa MSC, on IMO:n korkein tekninen elin. Siihen kuuluvat kaikki jäsenvaltiot. MSC:n tehtävänä on ”tarkastella kaikkia asioita jotka kuuluvat merenkulun apuvälineisiin, alusten rakenteisiin ja varustuksiin turvallisuutta koskevasta näkökulmasta, laatia säännöt yhtyeentörmäämisien ehkäisemiseksi ja

vaarallisten lastien käsittelyyn, merenkulun turvallisuustoimet ja vaatimukset, hydrografiseen informaatioon, lokikirjoihin ja merenkulun tallenteisiin, onnettomuuksien tutkintaan, etsintään ja pelastamiseen liittyvät seikat sekä muut asiat, joilla on suora vaikutus meriturvallisuuteen”. MSC voi antaa ehdotuksia ja suosituksia yleiskokouksen hyväksyttäväksi (IMO:n www-sivut 2011).

Meriympäristön suojelukomitea, jatkossa MEPC, koostuu kaikista jäsenvaltioista. Sillä on valtuudet tarkastella IMO:n laajuudessa kaikkia asioita, jotka koskevat laivoista johtuvan saastumisen ehkäisemistä ja kontrolloimista. MEPC perustettiin neuvoston sivuelimeksi, ja se sai täyden konstitutionaalisen statuksen vuonna 1985 (IMO:n www-sivut 2011).

2.1.4 Alikomiteat

MSC:n ja MEPC:n töitä auttavat yhdeksän alikomiteaa, jotka ovat avoimia kaikille jäsenmaille. Alikomiteat ovat neste- ja kaasulastit (BLG); vaaralliset aineet, kiinteät lastit ja kontit (DSC); paloturvallisuus (FP); radioliikenne sekä etsintä- ja pelastustoiminta (COMSAR); turvallinen navigointi (NAV); aluksen suunnittelu ja varusteet (DE); vakavuus, lastiviivat ja kalastusalueiden turvallisuus (SLF); koulutuksen ja vahdinpidon standardit (STCW) sekä lippuvaltion toimeenpano- ja valvontatyö (FSI) (IMO:n www-sivut 2011).

2.2 EU

Euroopan unionin työskentelytavat ja rakenne poikkeavat muista maidenvälisistä ja -sisäisistä toimintatavoista siten, että EU ei ole liittovaltio, kuten Yhdysvallat. Se ei myöskään ole eri maiden hallitusten välinen yhteistyöjärjestö, kuten Yhdistyneet Kansakunnat. EU:hun kuuluvat maat, eli jäsenvaltiot, säilyttävät riippumattomuutensa ja itsenäisyytensä, mutta ne ovat yhdistäneet voimavaransa saadakseen maailmassa sellaista vaikutusvaltaa, jota niillä ei yksin olisi. Voimavarojen yhdistäminen tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenvaltiot ovat siirtäneet osan päätöksentekovallastaan perustamilleen yhteisille toimielimille. Näin tietyistä yhteistä etua koskevista asioista voidaan päättää demokraattisesti EU:n tasolla. (Euroopan komissio 2006.) Huolimat-

ta EU:n näennäisen monimutkaisesta rakenteesta ja päätöksenteosta, sen hallinto ei ole kohtuuttoman suuri verrattuna asukas- ja jäsenvaltiomäärään.

EU on riippuvainen merikuljetuksista. Noin 90 prosenttia EU:n ulkopuolisesta kaupankäynnistä ja noin 40 prosenttia sen sisäisestä kaupankäynnistä tapahtuu meriteitse. EU:n meriturvallisuuspolitiikka on perinteisesti ollut läheisessä yhteydessä kansainvälisiin säännöksiin. EU on viime vuosina lisännyt omaa sääntelyään ja näin luonut uuden tason jäsenvaltioiden oman lainsäädännön ja kansainvälisen sääntelyn välille. EU on antanut esimerkiksi noin 40 meriturvallisuuteen liittyvää direktiiviä tai asetusta vuosien 1993-2008 välisenä aikana. (Ringbom 2008.)

Euroopan unionissa on kolme tärkeintä päätöksentekuelintä. Euroopan parlamentti, jatkossa EP, edustaa EU:n kansalaisia, jotka ovat valinneet sen välittömillä vaaleilla. Euroopan unionin neuvosto, jatkossa neuvosto, edustaa yksittäisiä jäsenvaltioita. Euroopan komissio vastaavasti pyrkii puolustamaan koko unionin etuja. Nämä kolme toimielintä määrittävät politiikan ja laativat säädökset, joita sovelletaan koko EU:ssa. Periaatteessa komissio ehdottaa uusia säädöksiä, mutta parlamentti ja neuvosto säättävät ne (Euroopan komissio 2006). Koska näiden kolmen toimielimen tarkempi tunteminen, sekä niiden väliset vuorovaikutukset ovat oleellisia EU:n päätöksenteon analysoinnissa, kutakin niistä käsitellään erikseen tarkemmin seuraavissa luvuissa. Lisäksi Eurooppa-neuvosto käsitellään luvussa 2.2.1, koska sen merkitys päätöksenteossa muuttui Lissabonin sopimuksen voimaantultua, kun siitä tuli varsinainen unionin toimielin.

2.2.1 Eurooppa-neuvosto

Eurooppa-neuvostolla tarkoitetaan jäsenmaiden valtion- tai hallitusten päämiesten kokousta. Tuttavallisemmin kyseessä on EU:n huippukokous, josta on kasvanut tärkeä EU-politiikan viitoittaja. Eurooppa-neuvosto on käytännössä EU:n ylin poliittinen päättävä elin (Ruonala 2010.) Lissabonin sopimuksen mukaisia keskeisimpiä uudistuksia ovat Eurooppa-neuvoston muuttuminen viralliseksi unionin toimielimeksi ja puheenjohtajan valitseminen Eurooppa-neuvostolle, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan viran perustaminen sekä neuvoston päätöksenteon

teon uudistaminen. Toimielinten valtasuhteisiin vaikuttaa myös Euroopan parlamentin toimivaltuuksien laajeneminen yhteispäättäjänä (Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö 2010.)

Jäsenvaltioiden presidentit ja/tai pääministerit ja Euroopan komission puheenjohtaja kokoontuvat enintään neljä kertaa vuodessa Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Näissä huippukokouksissa määritetään EU:n politiikan yleiset linjat ja ratkaistaan asiat, joista ei ole päästy sopimukseen alemmalla tasolla, toisin sanoen yleisissä neuvoston ministerikokouksissa. (Euroopan komissio 2006.)

2.2.2 Neuvosto

Neuvosto on EU:n tärkein päätöksentekaelin. Kuten Euroopan parlamentti, myös neuvosto perustettiin perussopimuksilla 1950-luvulla. Se edustaa jäsenvaltioita ja sen kokouksiin osallistuu yksi ministeri kunkin EU:n jäsenvaltion hallituksesta. Esityslistalla olevat aiheet ratkaisevat mitkä ministerit osallistuvat kokoukseen. EU:n suhteita muuhun maailmaan käsitellään yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa. Tämä neuvoston kokoonpano vastaa kuitenkin myös yleisestä politiikasta, joten sen kokouksiin osallistuu kunkin hallituksen valitsema ministeri tai valtiosihteeri. Neuvostossa on yhteensä yhdeksän kokoonpanoa: yleiset asiat ja ulkosuhteet, talous- ja rahoitusasiat eli Ecofin, oikeus- ja sisäasiat, työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat, kilpailukyky, liikenne, televiestintä ja energia, maatalous ja kalastus, ympäristö sekä viimeisenä koulutus, nuoriso ja kulttuuri. (Euroopan komissio 2006.)

Kullakin neuvoston ministerillä on valtuudet antaa sitoumus jäsenvaltionsa hallituksen puolesta. Lisäksi kukin neuvoston ministeri on vastuussa oman maansa kansanedustuslaitokselle ja sen edustamille kansalaisille. Näin varmistetaan neuvoston päätösten demokraattinen legitiimiys. (Euroopan komissio 2006.)

Neuvostolla on kuusi päätehtävää. Se hyväksyy EU:n lainsäädännön, monilla politiikanaloilla tosin yhdessä Euroopan parlamentin kanssa ja huolehtii jäsenvaltioiden yleisen talous- ja sosiaalipolitiikan yhteensovittamisesta. Neuvosto tekee kansainvälisiä sopimuksia EU:n ja muiden maiden tai kansainvälisten organisaatioiden välillä.

Neuvosto hyväksyy EU:n talousarvion yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Se kehittää EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa Eurooppa-neuvoston määrittämien suuntaviivojen perusteella. Lisäksi se koordinoi kansainvälisten tuomioistuinten ja poliisivoimien yhteistyötä rikosasioissa. Suurin osa näistä vastuualueista liittyy yhteisön alaan, eli niihin toiminnan aloihin, joilla jäsenvaltiot ovat päättäneet yhdistää voimavaransa ja siirtää päätöksentekovaltuudet EU:n toimielimille. (Euroopan komissio 2006.)

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan Eurooppa-neuvosto nimitti Catherine Ashtonin unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaksi edustajaksi. Hän toimii ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana ja johtaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. (Euroopan unionin www-sivut 2011.) Tämä toi muutoksia ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekoon korkean edustajan toimiessa sekä neuvostossa että komissiossa. (Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö 2010.)

Neuvosto päättää asioista äänestämällä. Mitä suurempi maan väkiluku on, sitä enemmän ääniä sillä on. Äänimäärät on kuitenkin painotettu väkiluvultaan pienten maiden hyväksi. Taulukossa yksi esitetään eri maiden äänimäärät, ja siitä selviää maiden jakautuminen eri vaikutusmahdollisuuksien ryhmiin. Neuvoston päätösten on oltava yksimielisiä tietyillä erityisen arkaluontoisilla aloilla. Näitä aloja ovat yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, verotus sekä turvapaikka- ja maahantulopolitiikka, joilla kullakin jäsenvaltiolla on veto-oikeus. Neuvosto ratkaisee pääosan tarkastelustaan kysymyksistä määräenemmistöäänestyksellä. Määräenemmistö saavutetaan, jos jäsenvaltioiden enemmistö, jossain tapauksissa kahden kolmasosan määräenemmistö, hyväksyy ratkaisun ja annetaan vähintään 255 puoltavaa ääntä, eli 73,9 prosenttia äänten kokonaismäärästä (Euroopan unionin www-sivut 2011). Jäsenvaltio voi myös pyytää tarkastamaan, että puoltavien äänten osuus unionin koko väestömäärästä on vähintään 62 prosenttia. Jos näin ei ole, päätöstä ei tehdä (Euroopan komissio 2006).

Suomen kannalta tarkasteltuna edellä mainittu tarkoittaa sitä, että myönteisen päätöksen saamiseksi tarvitaan päätöksen taakse isot maat Portugaliin saakka. Itävallan, Bulgarian ja Ruotsin koosta alkaen tarvitaan siis kumppaneita isommista maista, jotta päätöksen voisi saada läpi määräenemmistöäänestyksessä. Toisaalta päätöksen saa-

miseksi läpi äänestyksessä tarvitaan siis vähintään 13 maata sen taakse. Äänimäärien painottaminen pienempien maiden eduksi takaa paremmin demokratian toteutumisen unionin tasolla. Lisäksi se, että niin suurien kuin pienienkin maiden joukoissa on erilaisia intressejä omaavia maita, edesauttaa kaikkien maiden merkityksellisyyttä päätösten kannalta. Siten ainakaan niin selvästi isot maat eivät voi keskenään sopia päätöksistä. Toisaalta siis myös pienet maat voivat olla ratkaisevassa asemassa äänestettäessä päätöksistä.

Taulukko 1. Maiden äänimäärät neuvostossa. (Euroopan unionin www-sivut 2011).

Saksa, Ranska, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta	29
Espanja ja Puola	27
Romania	14
Alankomaat	13
Belgia, Tšekki, Kreikka, Unkari ja Portugali	12
Itävalta, Bulgaria ja Ruotsi	10
Tanska, Irlanti, Liettua, Slovakia ja Suomi	7
Viro, Kypros, Latvia, Luxemburg ja Slovenia	4
Malta	3
Yhteensä	345

Lissabonin sopimuksen mukaisesti vuoden 2014 alusta alkaen päätöksenteko muuttuu. Määräenemmistöpäätösten osalta otetaan käyttöön niin sanottu kaksoisenemmistö. Määräenemmistö syntyy, kun päätöstä tukee 55 prosenttia neuvoston jäsenistä, nämä edustavat 65 prosenttia unionin väestöstä ja päätöstä tukee vähintään 15 jäsenmaata. Määräenemmistöpäätöksen estämiseksi tarvitaan vähintään neljä jäsenmaata. Jos aloitteen tekee muu kuin komissio tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, määräenemmistö syntyy, kun päätöstä tukee 72 prosenttia neuvoston jäsenistä ja nämä edustavat 65 prosenttia unionin väestöstä (Ruonala 2010.)

2.2.3 Komissio

Euroopan komissio on jäsenvaltioiden hallituksista riippumaton toimielin. Sen tehtävänä on edustaa ja ajaa koko EU:n etuja. Komissio laatii EU:n lainsäädäntöä koskevia ehdotuksia ja esittää ne Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Komissio käyttää EU:ssa myös toimeenpanovaltaa eli vastaa parlamentin ja neuvoston päätösten toimeenpanosta. Se hoitaa Euroopan unionin päivittäisiä tehtäviä, joita ovat politiikan täytäntöönpano, ohjelmien toteutus ja EU:n varojen käyttö. Kuten parlamentti ja neuvosto, myös komissio perustettiin 1950-luvulla perussopimuksilla. Käsitteellä

komissio on kaksi merkitystä. Ensiksikin komissiolla tarkoitetaan kutakin jäsenvaltiota edustavien naisten ja miesten muodostamaa ryhmää, joka on nimetty johtamaan toimielintä ja tekemään sen päätöksiä. Toiseksi komissiolla tarkoitetaan itse toimielintä ja sen henkilöstöä. Komission henkilöstö on toiminut poliittisissa tehtävissä kotimaassaan, ja monet heistä ovat olleet ministereitä. Komission jäseninä he, niin kuin muutkin komission jäsenet, sitoutuvat toimimaan koko unionin etujen mukaisesti, eivätkä he ota ohjeita kansallisilta hallituksilta. (Euroopan komissio 2006.) Toisaalta komission jäsenet tapaavat luonnollisesti eri intressiryhmien edustajia, ja sitä kautta on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan komission kantaan asiassa.

Euroopan komissiolla on neljä päätehtävää: se esittää lainsäädäntöehdotuksia parlamentille ja neuvostolle, hallinnoi EU:n politiikkaa ja talousarviota sekä vastaa niiden toteutuksesta, valvoo EU:n lainsäädännön soveltamista yhdessä yhteisöjen tuomioistuimen kanssa ja edustaa Euroopan unionia kansainvälisillä foorumeilla neuvottelemalla esimerkiksi sopimusten tekemisestä EU:n ja muiden maiden välillä (Euroopan komissio 2006). Näistä neljästä tehtävästä ensimmäinen, eli uuden lainsäädännön ehdottaminen, on tutkielman aiheen kannalta oleellinen, ja sitä käsitelläänkin seuraavaksi tarkemmin.

Komissiolla on oikeus tehdä aloitteita uudeksi lainsäädännöksi. Tämä tarkoittaa sitä, että komissio laatii uutta yhteisön lainsäädäntöä koskevia ehdotuksia ja esittää ne parlamentille ja neuvostolle. Ehdotuksilla on pyrittävä puolustamaan unionin ja sen kansalaisten etuja, eikä tiettyjen maiden tai toimialojen etuja. Komission on ennen ehdotusten tekemistä oltava tietoinen ajankohtaisista asioista ja ongelmista Euroopassa. Sen tulee harkita, voidaanko niihin parhaiten puuttua EU:n lainsäädännöllä. Siksi komissio pitää jatkuvasti yhteyttä erilaisiin sidosryhmiin ja kahteen neuvoa-antavaan elimeen. Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaan, lyhenteenä ETSK, sekä alueiden komiteaan, vastaavasti AK. Komissio kuuntelee myös jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten ja hallitusten mielipiteitä. Komissio ehdottaa toimintaa EU:n tasolla, jos se katsoo, ettei ongelmaa voida tehokkaammin ratkaista kansallisella, alueellisella tai paikallisella toiminnalla. Tätä periaatetta kysymysten ratkaisemisesta alimmalla mahdollisella tasolla kutsutaan toissijaisuusperiaatteeksi. (Euroopan komissio 2006.)

2.2.4 EMSA

Euroopan merenkulun turvallisuusvirasto, European Maritime Safety Agency, on EU:n komission vuonna 2002 koolle kutsuman kokouksen johdosta vireille pannun säädöksen EC 1406/2002 nojalla perustettu. Sen hallituksessa on jäsen jokaisesta jäsenmaasta, neljä komission edustajaa ja neljä asiantuntijaa tärkeimmiltä sektoreilta. Lisäksi Norja ja Islanti ovat mukana EMSA:n työssä. Virasto jakautuu kolmeen osastoon, jotka ovat yleinen-, toimeenpano- ja operatiivinen osasto. Jokainen osasto jakautuu myös kolmeen yksikköön. Suomea virastossa edustaa Tuomas Routa merenkulun turvallisuusvirastosta. Hänen varaedustajanaan toimii Anna Sotaniemi liikenne- ja viestintäministeriöstä. Henkilöstöryhmiä EMSA:ssa on viisi: tilapäiset, jäsenvaltioiden lähettämät kansalliset asiantuntijat, vakituiset, sopimustyöntekijät sekä harjoittelijat. (European Maritime Safety Agency 2011.)

2.2.5 Parlamentti

Euroopan parlamentti, jatkossa EP, on Euroopan unionin kansalaisten valitsema toimielin, jonka tehtävänä on ajaa kansalaisten etuja. Parlamentin historia ulottuu 1950-luvulle ja perussopimukseen. Kansalaiset ovat vuodesta 1979 lähtien valinneet EP:n jäsenet välittömillä vaaleilla. Vaalit pidetään joka viides vuosi, ja jokainen äänioikeutettu EU:n kansalainen on vaalikelpoinen. (Euroopan komissio 2006.) Nykyisessä parlamentissa, joka on valittu kesäkuussa 2009, on yhteensä 736 jäsentä kaikista 27 EU-maasta. Parlamentin jäsenet eivät ole järjestäytyneet kansallisuuden, vaan seitsemän Euroopan laajuisen poliittisen ryhmän mukaan. Taulukoissa kaksi ja kolme esitetään maiden ja poliittisten ryhmien paikkamäärät vuoden 2011 mukaisesti. Lisäbonin sopimuksen mukaan parlamentin paikkajako muuttuu vuonna 2014. Muuttuva maakohtainen paikkajako kuvataan taulukossa kolme. Taulukossa kolme on tuleva paikkamäärä ja suluissa vallitseva paikkamäärä sekä suhteellinen muutosprosentti.

Suomella on parlamentissa 13 jäsentä, ja he edustavat puolueita seuraavasti: EPP 4, S&D 2, ALDE 4, Green/EFA 2 sekä EFD 1. EP:n poliittiset ryhmät ja ryhmien jaot eroavat suomalaisista vastaavista ryhmistä ja puolueista. Suomalaiset keskustan ja RKP:n edustajat kuuluvat Euroopan liberaalidemokraattien liiton ryhmään (ALDE).

Kokoomuksen edustajat kuuluvat Euroopan kansanpuolueen (kristillisdemokraatit) ryhmään (EPP). SDP:n edustajat kuuluvat Euroopan parlamentin sosialistien ja demokraattien ryhmään (S&D). Vihreät kuuluvat Vihreät/Euroopan vapaa allianssi -ryhmään (Greens/EFA). Perussuomalaiset kuuluvat vapaa ja demokraattinen Eurooppa ryhmään (EFD). Vasemmistoliiton edustajien paikka olisi Euroopan yhtyneen vasemmiston konfederaatio ryhmä/Pohjoismaiden vihreä vasemmisto (GUE / NGL). Suomella ei ole edustajia myöskään Euroopan konservaatit ja reformistit ryhmässä (ECR) eikä sitoutumattomissa (NI). Taulukosta kaksi huomaa myös, että ryhmien vaikutusarvot poikkeavat suomalaisista vastaavista.

Taulukko 2. Poliittisten ryhmien paikkamäärät parlamentissa (Euroopan unionin julkaisutoimisto 2010).

Vasemmiston konfederaatioryhmä / Pohjoismaiden vihreä vasemmisto	GUE / NGL	35
Euroopan parlamentin sosiaalidemokraattinen ryhmä	S&D	184
Vihreät / Euroopan vapaa allianssi ryhmä	Green/EFA	55
Itsenäisyys / demokratia ryhmä	EFD	31
Euroopan liberaalidemokraattien liiton ryhmä	ALDE	84
Kristillisdemokraatit	EPP	265
Konservatiivit ja reformistit	ECR	54
Sitoutumattomat	NI	28
Yhteensä		736

Taulukko 3. Maiden paikkamäärät parlamentissa (Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö 2010).

	Tuleva paikkamäärä (nykyinen paikkamäärä) suhteellinen muutosprosentti
Saksa	96 (99) -4,84
Ranska	74 (72) +0,86
Italia, Yhdistynyt kuningaskunta	73 (72)-0,50
Espanja	54 (50) +5,98
Puola	51 (50) +0,10
Romania	33 (33) -1,87
Alankomaat	26 (25) +2,06
Belgia, Kreikka, Portugali, Tšekki, Unkari	22 (22) -1,87
Ruotsi	20 (18) +9,04
Itävalta	19 (17) +9,68
Bulgaria	18 (17) +3,91
Tanska, Slovakia, Suomi	13 (13) -1,87
Irlanti, Liettua	12 (12) -1,87
Latvia	9 (8) +10,40
Slovenia	8 (7) +12,15
Kypros, Luxemburg, Viro	6 (6) -1,87
Malta	6 (5) +17,76
Yhteensä	750+1 (736)

Parlamentilla on kolme päätehtävää. Se hyväksyy EU:n lainsäädännön, tosin monilla politiikanaloilla yhdessä neuvoston kanssa. Se, että kansalaiset ovat valinneet EP:n

välittömillä vaaleilla, takaa osaltaan EU:n lainsäädännön demokraattisen legitiimiyden. Parlamentti harjoittaa EU:n muiden toimielinten ja erityisesti komission demokraattista valvontaa. Sillä on valtuudet hyväksyä tai hylätä komission jäsenten eli komissaarien nimitykset sekä oikeus antaa koko komissiolle epäluottamuslause. Parlamentti jakaa neuvoston kanssa budjettivallan ja voi näin vaikuttaa EU:n menoihin. (Euroopan komissio 2006.)

2.2.6 Päätöksentekomenettelyt

Päätöksentekoon Euroopan unionin tasolla osallistuvat erityisesti seuraavat toimieliimet: Euroopan komissio, Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto. Uusia säädöksiä koskevat ehdotukset tekee yleensä komissio, mutta parlamentti ja neuvosto antavat säädökset. Myös muut toimieliimet osallistuvat päätöksentekoon. EU:n päätöksentekoa koskevista säännöistä ja menettelyistä määrätään perussopimuksissa. Jokainen uusi EU:n säädösehdotus perustuu tiettyyn perustamissopimuksen artiklaan, jota kutsutaan säädöksen oikeusperustaksi. Tämän perusteella määritetään, millaista lainsäädäntömenettelyä on noudatettava. Kolme pääasiallista menettelyä ovat kuulemis-, hyväksyntä- ja yhteispäätösmenettely. (Euroopan komissio 2006.)

Kuulemismenettelyssä neuvosto kuulee parlamenttia, Euroopan talous- ja sosiaali-komiteaa sekä alueiden komiteaa. Parlamentti voi hyväksyä komission ehdotuksen, hylätä sen tai pyytää siihen tarkistuksia. Jos parlamentti pyytää tarkistuksia, komissio tarkastelee kaikkia parlamentin esittämiä muutoksia. Jos se hyväksyy jonkin parlamentin esittämistä muutoksista, se antaa neuvostolle ehdotuksen. Neuvosto käsittelee tarkastettua ehdotusta ja joko hyväksyy sen tai muuttaa sitä edelleen. Jos neuvosto päättää muuttaa komission ehdotusta, päätöksen on oltava tässä menettelyssä, kuten muissakin menettelyissä, yksimielinen. Hyväksyntämenettelyssä neuvoston on saatava Euroopan parlamentin hyväksyntä, ennen kuin se voi tehdä tiettyjä tärkeitä päätöksiä. Menettely on muuten samanlainen kuin kuulemismenettely, mutta parlamentti ei voi esittää ehdotuksen tarkastuksia. Sen on joko hyväksyttävä tai hylättävä ehdotus. Hyväksyntä edellyttää annettujen äänten ehdotonta enemmistöä. (Euroopan komissio 2006.) Yhteispäätösmenettelyä käsitellään tarkemmin kohdassa 2.2.7. sen tutkielman aihealueen lähestymistavan ja ongelmanasettelun hahmottamisen oleellisuus-

den vuoksi. Komissio on ensisijainen toimeenpaneva elin Euroopan unionissa. Siksi sillä on oleellinen rooli EU:n päätöksenteossa (Napel & Widgrén 2006). Lissabonin sopimuksen mukaista, niin sanottua tavallista lainsäätämisyhteistyötä käsitellään kohdassa 2.2.8. Se astuu voimaan vuoden 2014 alusta alkaen.

2.2.7 Yhteispäätösmenettely

Yhteispäätösmenettely on nykyisin EU:n yleisin lainsäädäntömenettely. Siinä parlamentti ei pelkästään anna ehdotuksista lausuntoa, vaan sillä on neuvoston kanssa yhtäläiset lainsäädäntövaltuudet. Jos neuvosto ja parlamentti eivät pääse sopimukseen säädösehdotuksesta, ehdotus annetaan sovittelukomitealle, jossa neuvostolla ja parlamentilla on yhtä monta edustajaa. Kun sovittelukomitea on päässyt sopimukseen, hyväksytty teksti toimitetaan jälleen parlamentille ja neuvostolle, jotta ne voivat viime kädessä antaa säädöksen (Euroopan komissio 2006).

Komissio, jolla on aloiteoikeus, antaa säädösehdotuksensa samanaikaisesti neuvostolle ja parlamentille. Amsterdamin sopimuksella otettiin käyttöön vuonna 1999 mahdollisuus saattaa yhteispäätösmenettelyyn kuuluvan asian käsittely päätökseen ensimmäisessä käsittelyssä. Tämän määräyksen soveltaminen edellyttää, että asiaa käsitellään rinnakkaisesti kummassakin toimielimessä, että tietoja vaihdetaan intensiivisesti ja että neuvoston puheenjohtajavalttiolla on jatkuvasti valmiudet olla valmistavissa ja neuvotteluyhteyksissä Euroopan parlamenttiin. EP:n äänestettyä lausunnostaan täysistunnossa neuvosto voi hyväksyä EP:n ensimmäisen käsittelyn tuloksen. Tässä tapauksessa, kun rinnakkaisessa ensimmäisessä käsittelyssä on päästy yhteisymmärrykseen, neuvosto antaa säädöksen. Jos taas neuvosto ei hyväksy EP:n ensimmäisen käsittelyn tulosta, eikä yhteisymmärrykseen ole päästy, neuvosto vahvistaa yhteisen kannan. Yhteisen kannan teksti toimitetaan EP:lle yhdessä sen perustelujen sekä mahdollisten neuvoston ja/tai komission antamien, neuvoston pöytäkirjaan merkittävien lausumien kanssa. Komissio antaa EP:lle täydellisen selvityksen kannastaan. Yhteenvetona neuvoston ensimmäisen käsittelyn tuloksena on siis joko EP:n ensimmäisen käsittelyn tulosten hyväksyminen ja säädöksen antaminen tai tulosten hylkääminen ja neuvoston yhteisen kannan vahvistaminen. Yhteisestä kannasta tulee EP:n toisen käsittelyn aihe. (Yhteispäätösmenttelyn opas 2005.)

Euroopan parlamentin toinen käsittely alkaa parlamentin valiokuntatyöllä. Valiokunta tarkastelee neuvoston yhteistä kantaa ja laatii suosituksensa. Täysistunto tekee päätöksensä tämän suosituksen perusteella ja äänestää asiasta. Äänestystulos voi johtaa kolmeen erilaiseen tilanteeseen. Jos EP hyväksyy yhteisen kannan, katsotaan säädös annetuksi yhteisen kannan mukaisesti. EP:n hylätessä yhteisen kannan EP:n jäsenten ehdottomalla enemmistöllä päättää menettelyn. Tällöin katsotaan, ettei ehdotettua säädöstä ole hyväksytty. Asiaan voidaan palata vain komission uuden ehdotuksen perusteella. Kolmanneksi EP voi tehdä ehdotuksen tarkastukseksi yhteiseen kantaan. Tällöin EP on hyväksyttävä asia jäsenten yksinkertaisella enemmistöllä. Äänestystulos toimitetaan neuvostolle ja komissiolle, joiden on annettava lausunto tarkistuksista. Neuvoston toinen käsittely alkaa EP:n käsittelyn tarkastusten vastaanottamisesta. Neuvosto voi tällöin joko hyväksyä tai hylätä tarkastukset. Tarkastukset hyväksytään neuvoston määräenemmistöllä tai yksimielisesti asian mukaan. Mikäli komissio on antanut tarkistuksista kielteisen lausunnon, vaaditaan aina yksimielinen päätös. Tällöin säädös katsotaan annetuksi. Mikäli kaikkia tarkastuksia ei hyväksytty, kutsutaan koolle sovittelukomitea (Yhteispäätösmenettelyn opas 2005). Sovittelukomitean kokoonpano ja toimintatavat ovat melko monimutkaiset, eikä niitä käsitellä tarkemmin tässä tutkielmassa, jotta aihe pysyisi mahdollisimman ytimekkäänä.

Jos sovittelukomitea ei hyväksy yhteistä tekstiä sille perustamissopimuksessa annettussa määräajassa, katsotaan, ettei ehdotettua säädöstä ole hyväksytty. Jos sovittelukomitea hyväksyy yhteisen tekstin, seuraa asian kolmas käsittely. Kolmannessa käsittelyssä yhteinen teksti käsitellään sekä Euroopan parlamentissa, että neuvostossa. EP voi hyväksyä yhteisen tekstin annettujen äänten ehdottomalla enemmistöllä. Neuvosto vastaavasti määräenemmistöllä, paitsi yksimielisesti tapauksissa, jolloin perustamissopimus määrää poikkeuksesta määräenemmistösääntöön. Jos jompikumpi toimielin ei anna hyväksyntäänsä säädetyssä määräajassa, katsotaan, ettei ehdotettua säännöstä ole hyväksytty (Yhteispäätösmenettelyn opas 2005). Ensimmäiselle käsittelylle ei ole säädetty määräaikaa. Toinen käsittely saattaa kestää enintään 14 kuukautta ja kolmas käsittely kaksi kuukautta.

Aikaa komission tekemästä säädösehdotuksesta säädöksen antamiseen saattaa siten kulua kaksi vuotta tai enemmänkin. Toisaalta käsittely saatetaan katkaista kolman-

nessa käsittelyssä, jolloin säädöstä ei anneta. Tällöin on saattanut kuluu pari vuotta ehdotuksen antamisesta ja suuri määrä työtä tavallaan ”menee hukkaan”. Komission rooli korostuu yhteispäätösmenettelyssä. Komission ei kannata yrittää tehdä säädösehdotusta, jos sen hyväksyntä on selkeästi epävarmaa. Toisaalta neuvotteluilla ja asian pätevällä valmistelulla pystytään vaikuttamaan asiaan paljon.

2.2.8 Tavallinen lainsäätämisenjärjestys

Unionin lainsäädäntötyön pääsäännöksi laajenee Lissabonin sopimuksen myötä niin sanottu tavallinen lainsäätämisenjärjestys, joka vastaa aiempaa yhteispäätösmenettelyä. Ehdotukset säädöksiksi antaa edelleen Euroopan komissio ja jäsenmaiden hallitusten edustajista muodostuva neuvosto sekä Euroopan parlamentti ovat lainsäätäjiä. Kun tämä menettelytapa laajenee entistä useammille aloille, Euroopan parlamentin asema unionin toisena lainsäätäjänä, neuvoston rinnalla, vahvistuu (Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö 2010). Tämä muutos astuu voimaan yhdessä Lissabonin sopimuksen kanssa vuoden 2014 alusta alkaen. Lissabonin sopimus poistaa Maastrichtin vuoden 1992 sopimuksen mukaisen pilarijaon ja selkeyttää päätöksentekoa. Se lisää määränemmistöllä tehtäviä päätöksiä neuvostossa ja yhteispäätösten määrää. (Ruonala 2010.)

2.3 Kansallinen lainsäädäntö

Valtiollisen organisoitumisen keskeisimpiä pulmia on valtion ylimpien toimielinten tehtävien ja keskinäisten suhteiden järjestäminen. Perusmalleja on kuitenkin vain kaksi. Nämä ovat valtiovallan kolmijako-oppi ja kansan suvereniteettioppi. Kansan suvereniteettioppi Suomen valtiosäännössä lausutaan julki perustuslain 2.1 §:n yleissäännöksessä, jonka mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Toisena peruseriaatteena Suomen järjestelmälle on tyypillistä valtiovallan kolmijako-oppi, joka lausutaan julki perustuslain 3 §:ssä: lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta (Husa & Pohjolainen 2008).

Suomessa lainvalmistelu on järjestetty valtioneuvostossa organisatorisesti hajautetun mallin mukaisesti. Omaksutun hajautetun lainvalmistelumallin mukaisesti kukin ministeriö vastaa oman hallinnonalansa lainvalmistelusta. Nykyisin Suomessa on pääministerin johtama valtioneuvoston kanslia ja 12 muuta ministeriötä. Vaikka ministeriöt vastaavat oman hallinnonalansa lainsäädännön valmistelusta, ne osallistuvat hyvin monin tavoin myös toisten ministeriöiden lainsäädännön valmisteluun. Useimpien merkittävät lainsäädäntöhankkeet valmistellaan niin sanotussa komitealaitoksessa, joka muodostuu ministeriöistä erillisistä tilapäisistä valmisteluelimistä. Komitealaitoksen tärkeimpiä valmisteluelimiä on kahdenlaisia: komiteoita ja toimikuntia. Suomessa on asetettu myös niin sanottuja selvitysmiehiä eli yhden hengen komiteoita laatimaan ehdotuksia keskeisistä uudistuksista (Niemivuo 2002).

Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja jo sitä ennen Euroopan talousalueeseen on vähentänyt eduskunnan lainsäädäntövallan merkitystä. Euroopan unionin säädökset kuten suoraan sovellettavat asetukset ja jäsenvaltioiden toimeenpanemat direktiivit syrjäyttävät EY-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti puhtaasti kotoperäiset lait, joista eduskunta voi oikeudellisesti katsoen päättää vapaasti. Kansallisen lainsäädäntövallan supistumisen vastapainoksi eduskunnalle on perustuslaissa turvattu mahdollisuus osallistua Euroopan unionin säädösten kansalliseen valmisteluun (Tuori 2001).

Valtioneuvoston on toimitettava eduskunnan käsiteltäväksi ehdotukset sellaisiksi Euroopan unionin säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Eduskunnassa Euroopan unionia koskevat asiat käsittelee suuri valiokunta lukuun ottamatta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan koskevia ehdotuksia, jotka käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa. Valiokunnat voivat antaa käsittelemistään ehdotuksista lausunnon valtioneuvostolle. Lisäksi eduskunnan puhemiesneuvosto voi päättää, että asia otetaan keskusteltavaksi myös täysistunnossa. Täysistunto ei kuitenkaan tee asiasta päätöstä. Valmistavan käsittelyn ohella eduskunnan asiana on päättää myös direktiivien kansallisesta toimeenpanosta, mikäli ne koskevat asioita, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla (Tuori 2001).

Perustuslaissa on nimenomaiset säännökset lainsäädäntövallan delegoimisesta. Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat

antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lainsäädäntövallan käyttäminen lakia alemman asteisella tasolla edellyttää siis aina tuekseen tähän valtuuttavaa säännöstä perustuslaissa tai muussa laissa. Valtioneuvoston yleisistunnon asiana on antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriöille voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisimmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Valtioneuvostolain mukaan ministeriön asetuksesta päättää aina ministeri (Tuori 2001). Monien merenkulkua säätelevien normien voidaan katsoa olevan teknisluonteisia. Tällä on vaikutusta päätöksentekoketjun rakenteeseen.

Lakihanke saattaa Suomessa tulla vireille usealla tavalla. Lainvalmistelu voi käynnistyä ministeriön omasta aloitteesta, jolloin aloitteentekijänä voi olla ministeri, ministeriön virkamiesjohto tai lainvalmistelija. Aloitteentekijä saattaa olla myös ministeriön ulkopuolinen taho. Myös kansainväliset sopimukset käynnistävät hankkeita. Lainvalmistelun aloittamisen syynä voi olla myös EY-säädös, joka on kansainvälisesti saatettava voimaan (Niemivuo 2002).

Lähtökohtana on, toimeenpantaessa direktiivejä normeilla, sillä ei ole vaikutusta normien antamisjärjestykseen. Tämä määräytyy kansallisen perustuslain nojalla samojen sääntöjen mukaisesti kuin puhtaasti kotoperäistenkin normien antamisjärjestys. Kuitenkin normien EY-taustalla voi olla välillistä merkitystä siten, että jos delegoitu lainsäädäntö koostuu direktiivejä toimeenpanevista säädöksistä, tämä vaikuttaa norminannossa käytettävissä olevan harkintavallan asteeseen (Tuori 2001).

2.3.1 Liikenne- ja viestintäministeriö

Ministeriö vastaa liikennejärjestelmistä, liikenneverkoista, tavara- ja henkilöliikenteestä, liikenneturvallisuudesta ja liikenteen ilmasto- ja ympäristöasioista. Liikennepolitiikan päämäärä on turvata arjen matkojen toimivuus, pitää yllä elinkeinoelämän kilpailukykyä ja hillitä ilmastonmuutosta päästöjen vähentämisen avulla. Suomen sijainti etäällä Euroopan liikenteen ja logistiikan valtavirroista hankaloittaa lii-

kennepolitiikkaa. Ministeriö ohjaa ja valvoo hallinnonalansa virastojen ja laitoksien toimintaa. Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee lakeja ja asetuksia sekä päätöksiä, joita tehdään eduskunnassa, Tasavallan Presidentin esittelyssä ja valtioneuvoston istunnoissa. Ministeriö tekee myös itse säädöskokoelmassa julkaistavia päätöksiä ja määräyksiä sekä antaa ohjeita ja määräyksiä lakien soveltamisesta (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011).

Liikenne- ja viestintäministeriö osallistuu aktiivisesti EU-yhteistyöhön. Kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995, osa liikenne- ja viestintäpoliittisesta päätöksenteosta siirtyi yhteisössä tehtäväksi. Nykyisin yli puolet liikenteen ja viestinnän säädöksistä valmistellaan EU-yhteistyössä. Ministerit edustavat Suomea EU:n liikenne- ja teleministerineuvoston kokouksissa. Ministeriön virkamiehet ovat mukana asioiden valmistelussa neuvoston ja komission työryhmissä. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa EU:n liikenne- ja viestintäasioiden kansallisesta valmistelusta ja seurannasta. Suomea ministerineuvostossa edustavaa liikennekokoonpanossa liikenneministeri Anu Vehviläinen. Valtioneuvoston kanslia vastaa Suomen EU-politiikan yleisistä linjauksista sekä sovittaa yhteen EU-asioiden valmistelua ja käsittelyä valtioneuvostossa. Suomen EU-poliittisista linjauksista päätetään pääministerin johdolla hallituksen EU-ministerivaliokunnassa. Eduskunta osallistuu aktiivisesti EU:n liikenne- ja viestintäasioiden valmisteluun. EU:n komission antamista säädöshankkeista informoidaan eduskuntaa mahdollisimman pian valtioneuvoston kirjeellä. Ennen jokaista ministerineuvostoa kokouksen alialista käsitellään eduskunnan suuressa valiokunnassa, jota kutsutaan myös EU-asioiden valiokunnaksi (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011).

Liikenne- ja viestintäministeriössä EU-asiat valmistellaan ministereiden johdolla liikennepolitiikan ja viestintäpolitiikan osastoilla. Osasto määrää kullekin asialle vastuuvirkamiehen, jonka tehtävänä on ohjata ja valvoa asian etenemistä ja käsittelyä koko prosessin ajan. Osaston edustaja osallistuu asiantuntijana EU-asioiden ministerivaliokunnan ja eduskunnan suuren valiokunnan kokouksiin aina silloin, kun niissä käsitellään liikenteen tai viestinnän EU-asioita. Suomen kanta kuhunkin EU:sta tulleeseen asiaan muotoillaan niin, että myös sidosryhmien mielipiteet kuullaan. Suomen näkemyksen muodostamisessa tärkeä rooli on myös valtioneuvoston kanslian EU-asioiden sihteeristöllä ja Brysselissä toimivalla Suomen pysyvällä EU-

edustustolla (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011).

EU:n liikenne- ja viestintäasioita valmistellaan jäsenvaltioiden virkamiehistä koostuvissa työryhmissä. Työryhmissä Suomea edustavat Suomen pysyvässä EU-edustustossa työskentelevät asiantuntijat, joiden lisäksi kokouksiin osallistuu asian laadun kansallisen tärkeyden mukaan liikenne- ja viestintäministeriön tai sen hallinnonalan asiantuntija. Työryhmäkäsittelyn jälkeen asioita käsitellään pysyvien edustajien komitean ensimmäisessä kokoonpanossa (Comité des représentants permanents, Coperer I). Täällä Suomea edustaa pysyvän edustajan sijainen, joka tällä hetkellä on suurlähettiläs Marja Rislakki. Coperer käsittelyn jälkeen asiat siirtyvät ministerineuvostoon. EU:n liikenne- ja viestintäasioita käsitellään liikenne-, tele- ja energiaasioiden ministerineuvostossa, joka kokoontuu neljä kertaa vuodessa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011).

2.3.2 Liikennevirasto

Liikennevirasto ja sen toiminta on määritelty laissa 2009/862. Mainitun lain 1 § määrittää viraston toimialan. Liikennevirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka vastaa liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Virasto edistää toiminnallaan koko liikennejärjestelmän toimivuutta, liikenteen turvallisuutta, alueiden tasapainoista kehitystä ja kestävä kehitystä. Lain 2 §:n mukaan viraston tehtävänä on 1) ylläpitää ja kehittää liikennejärjestelmää yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, 2) vastata valtion tie- ja rataverkosta sekä hallinnoimistaan vesiväylistä ja niihin kohdistuvien toimien yhteensovittamisesta sekä ohjata ja valvoa vesiväylänpitoa koko maassa, 3) vastata merkittävien tiehankkeiden toteuttamisesta sekä ratojen ja vesiväyliä suunnittelusta, ylläpidosta ja rakentamisesta, 4) vastata elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta sanotuissa keskuksissa, 5) osallistua liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen, 6) huolehtia liikenteen hallinnasta ja sen kehittämisestä valtion liikenneväylillä ja meriliikenteessä myös valtion väylien ulkopuolella siten kuin siitä erikseen säädetään, 7) turvata talvimerenkulun edellytykset, 8) kehittää ja edistää liikenteen palveluja ja niiden markkinoiden toimivuutta, 9) edistää väylänpidon tuottavuutta.

den parantamista, 10) kehittää julkisen liikenteen toimintaedellytyksiä sekä myöntää merenkulun ja muiden liikennemuotojen edistämiseen tarkoitettuja avustuksia, 11) huolehtia merikartoituksen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä 12) varautua toimialallaan huolehtimaan liikennejärjestelmän toimivuudesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Lisäksi viraston on huolehdittava myös niistä muista toimialansa tehtävistä, jotka sille erikseen säädetään.

Liikenneviraston virkamiehet osallistuvat hallinnonalansa säädöksiä valmisteleviin työryhmiin lähinnä asiantuntijoina, joten sitä kautta heillä on rooli päätöksentekoketjussa ja luonnollisesti päätöksentekoon vaikuttamisessa.

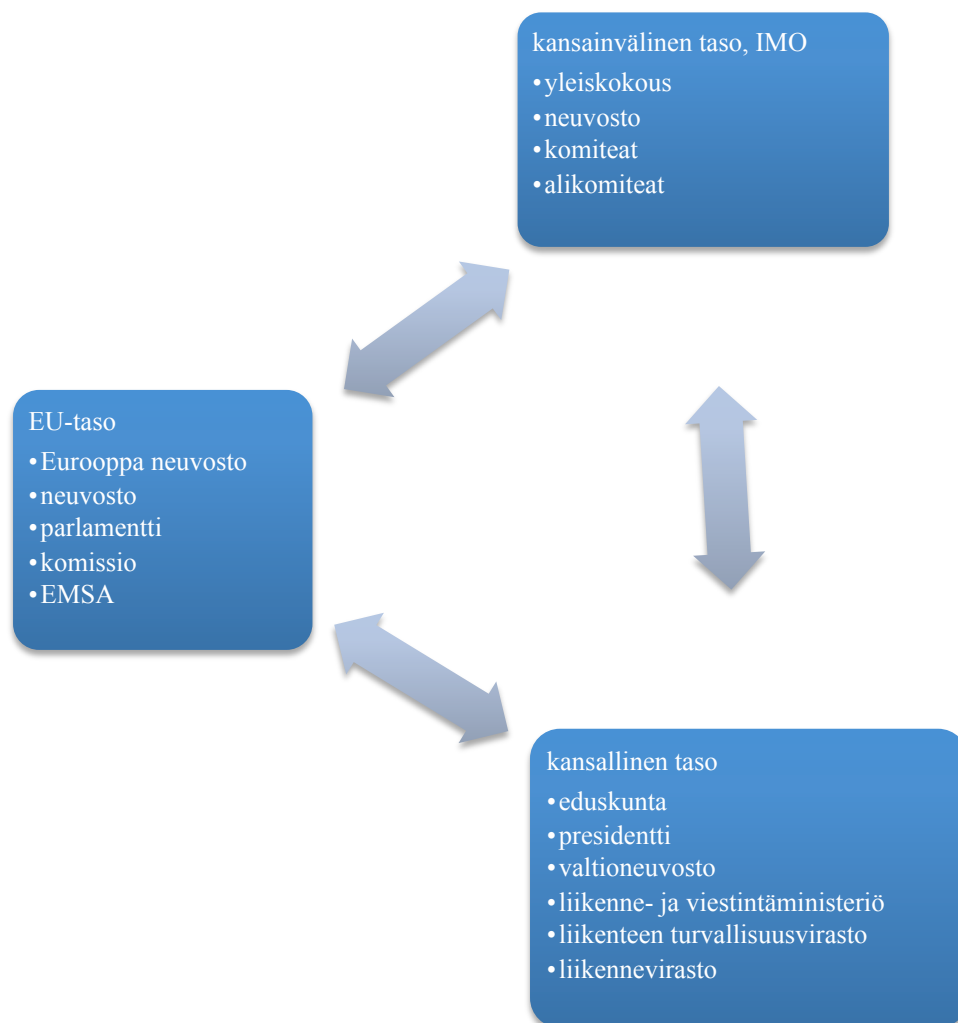
2.3.3 Liikenteen turvallisuusvirasto

Liikenteen turvallisuusvirastosta annetun lain 2009/863 1 §:n mukaan liikenteen turvallisuusvirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, edistää liikenteen turvallisuutta ja kestävästä kehitystä liikennejärjestelmässä sekä tuottaa liikenteen viranomaispalveluja. Lain 2 § vastaavasti määrittää viraston tehtäviksi 1) huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä, 2) rajoittaa liikenteen aiheuttamia ympäristöhaittoja, 3) huolehtia merenkulun ja ilmailun turvaamisesta, 4) huolehtia toimialaansa kuuluvista liikenne-markkinoihin liittyvistä tehtävistä, 5) valvoa erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa, että liikennejärjestelmässä noudatetaan sitä koskevia sääntöjä ja määräyksiä, 6) huolehtia kuljettajantutkintojen järjestämisestä ja hoitaa toimialansa verotus- ja rekisteröintitehtäviä sekä tietopalvelutehtäviä, 7) antaa toimialalla edellytettäviä lupia, hyväksyntöjä ja muita päätöksiä, 8) antaa toimialaansa koskevia oikeussääntöjä erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa, 9) tehdä valtuuksiensa puitteissa kansainvälisiä teknisluontoisia sopimuksia, jotka eivät koske lainsäädännön alaa, 10) osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön ja 11) varautua toimialallaan huolehtimaan liikennejärjestelmän toimivuudesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Viraston on huolehdittava myös niistä muista toimialansa viranomaistehtävistä, jotka sille erikseen säädetään.

Kuten liikenneviraston virkamiehistö, niin myös liikenteenturvallisuusviraston virkamiehistö osallistuvat hallinnonalansa säädöksiä valmisteleviin työryhmiin. Lisäksi liikenteenturvallisuusvirastolla on selkeästi kansainvälisiä tehtäviä, joilla on merkitystä koko päätöksentekoketjun kannalta. Viraston virkamiehiä on jäsenenä tutkielmassa käsiteltävien IMO:n ja EU:n lisäksi muiden kansainvälisten elimien päätöksentekoon vaikuttavissa työryhmissä.

3 PÄÄTÖKSENTEKOKETJU

Kuviossa yksi esitetään pelkistetty malli kansainvälisestä merenkulun päätöksentekoketjusta. Kuvio on pelkistetty, ja siitä käyvät ilmi vain päätöksenteossa mukana olevat pääelimet. Useita merkittäviä ketjussa toimijoita on jätetty pois siitä syystä, että niillä ei ole suoranaista lainsäädäntövaltaa. Toisaalta IMO:n konventiotkin ovat tyypiltään kansainvälisiä yleissopimuksia, jotka eivät astu voimaan, ellei tietty määrä sen jäsenvaltioita joko ratifioi sopimusta tai liity siihen. IMO:a on kuitenkin pidettävä niin merkittävänä merenkulun päätöksentekijänä, että katson sen kuuluvan varsinaiseen päätöksentekoketjuun. Päädyin kyseiseen, kuvion yksi mukaiseen päätöksentekoketjun malliin perinteisen ylhäältä alas mukaisen päätöksenteon puumallin sijasta siksi, että päätöksentekoketjussa on suuri määrä takaisinkytkentöjä, jotka vaihtelevan jopa virkamiesten tehtävien muutosten mukaisesti.



Kuvio 1. Merenkulun päätöksentekoketju

3.1 Päätöksentekoon vaikuttaminen

Lobbaukseksi voi nimittää toimintaa, jossa tietyn eturyhmän valtuuttama edustaja pyrkii vaikuttamaan päätöksentekijän ratkaisuihin edustamansa ryhmittymän eduksi. Lobbaus on yhteisöjen tai kansalaisryhmien pyrkimystä vaikuttaa niitä koskevaan päätöksentekoon (Lehtonen 1998). Lobbaus on laaja käsite. Eturyhmien lisäksi viranomaiset pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon osallistumalla päätöksentekoketjussa olevien elimien työryhmiin. Esimerkiksi IMO:n alikomiteat ovat tällaisia työryhmiä. Luokituslaitokset ovat myös aktiivisesti mukana IMO:n alikomiteoissa, tuoden näin oman näkemyksensä päätöksentekoon. Oleellista päätöksentekoon vaikuttamisyrityksessä on, että se kohdistetaan oikeaan elimeen oikeaan aikaan. Esimerkiksi, jos IMO on tehnyt konventioon muutoksen, joka on jo EU:ssa hyväksytty, niin sitä on vaikea enää kansallisesti muuttaa. Osittain näin kävi päästörajoituskysymyksen kanssa, josta hieman tarkemmin seuraavassa luvussa.

3.2 Päästörajoitukset

Vuonna 1997 lisättiin uusi liite MARPOL:iin, kansainväliseen konventioon, aluksista johtuvan saastumisen ehkäisemiseksi. Aluksista johtuvan ilmansaastumisen ehkäisemisen säännöksen, liite VI, tavoitteena on minimoida aluksista johtuvat päästöt ilmassa: SO_x, NO_x, ODS ja VOC sekä niiden vaikutukset globaaliin ilman saastumiseen ja ympäristöongelmiin. Liite VI astui voimaan 19.5.2005. Uudistettu liite VI hyväksyttiin lokakuussa 2008, ja se astui voimaan 1.7.2010 (IMO:n [www-sivut](http://www.imo.org) 2011). ”Polttoaineiden rikkipitoisuus on alennettava erityisalueilla vuoteen 2015 mennessä nykyisestä yhden prosentin enimmäisrajasta 0,1 prosenttiin. Globaalilla tasolla siirrytään 4,5 prosentin rajasta 3,5 prosentin vuonna 2012 ja vuoteen 2025 mennessä 0,5 prosenttiin”.

Satu Hassi toimi parlamentin edustajana käsiteltäessä laivapolttoaineiden rikkipitoisuuden rajaa. Direktiivillä alennettiin laivapolttoaineen rikkipitoisuus 2,7 %:sta 1,5 %:iin Itämerellä ja Englannin kanaalissa. Sama raja koskee EU-satamiin saapuvaa matkustajalauttaliikennettä muillakin merillä. Satamissa seisoville laivoille säädettiin tätäkin tiukemmat rajat. Satu Hassi sai läpi myös periaatepäätöksen, että laivapoltto-

aineen rikkirajaa alennetaan seuraavaksi 0,5 %:iin. Tämä sovittiinkin vuonna 2008 kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMO:ssa. Laivapolttoaineen rikkipitoisuuden alentaminen vähentää happosateita Itämeren ympäristössä. Se puhdistaa myös hengitysilmaa, koska rikin palaessa syntyvä rikkidioksidi muodostaa ilmassa niin sanottuja sekundäärejä pienhiukkasia, jotka ovat terveydelle haitallisia (Hassi 2011).

Tekniikka & Talous -lehden artikkelissa Helena Raunio käy asiaa läpi. Artikkelin mukaan merenkulussa ollaan siirtymässä raskaasta polttoöljystä dieseliin, koska laivapolttoaineiden rikkirajoja pitää laskea. Tällä hetkellä laivaliikenteen osuus Euroopan rannikkoalueiden rikkipäästöistä on 10–20 prosenttia. Pelkästään polttoainelaadun tuottaminen edellyttäisi noin 13 miljardin euron lisäinvestointeja öljynjalostamoissa. Pohjoisilla merialueilla käytettävän laivapolttoaineen hinta nousisi 60–70 prosenttia ja merirahtien hinnat noin 30–50 prosenttia. Teollisuutta, kauppaa, varustamoita ja satamia edustavat organisaatiot ovat vedonneet asiassa EU:n komissioon. Jälkikäteen tehtyjen vaikutusarvioiden mukaan päätös voi johtaa Euroopassa kuljetusten siirtymiseen osin tie- ja rataliikenteeseen, sillä kustannusten nousu vähentää merirahdin kilpailukykyä. Kuitenkin merikuljetukset olisivat ympäristön ja ilmaston kannalta tehokas kuljetusmuoto (Raunio 2010.)

Päästörajojen kiristämiseen pyrkivä päätöksentekoketju tuo esille ketjun moninaisuuden ja siihen vaikuttamisen. Osin on jo tehty päätöksiä, ja niitä kritisoidaan hiekan jälkikäteen. Kyse on koko elinkeinoalaan suuresti vaikuttavasta asiasta. Vastakkain ovat ympäristökysymykset ja toiminnan kustannukset. Kaikkia osapuolia tyydyttävää ratkaisua ei varmastikaan ole olemassa. Esille on kuitenkin noussut kysymys siitä, pyrittiinkö asiaan vaikuttamaan jo IMO:ssa ja miten? IMO:n päätöksellä tulevat olemaan merkittävät vaikutukset alaan, ja ympäristövaikutukset saattavat olla jopa aiotusta vastakkaiset. Lisääntyvien maakuljetusten ympäristövaikutukset voivat olla huomattavat.

4 PELITEORIA

Peliteoria on käyttökelpoinen analyysin apuväline usealla eri tieteenhaaralla. Sitä voi soveltaa tilanteisiin, joissa on kyseessä strateginen päätöksenteko. Peliteoria on jo nimensäkin mukaisesti teoreettinen malli. Se perustuu matemaattiseen ja analyytiseen ongelman käsittelyyn. Siksi sen ymmärtäminen ja soveltaminen vaativat peliteorian matemaattisten peruskäsitteiden ymmärtämistä. Peruskäsitteiden ymmärtäminen ei kuitenkaan vaadi erityistä matemaattista suuntautumista. Jos teoriaa pyrkii ymmärtämään syvällisemmin ja tekemään tutkimusta sen alalla, niin matemaattisuuden aste lisääntyy nopeasti. Tässä tutkielmassa keskitytään kuitenkin peliteorian peruskäsitteisiin ja tarkempaa matemaattista lähestymistapaa pyritään välttämään.

Peliteoria on kiinnostunut siitä, miten rationaalisesti käyttäytyvät toisistaan riippuvaiset yksilöt tekevät päätöksiä (Romp 1997). Rationaalisen käyttäytymisen käsite onkin oleellinen peliteoreettisissa malleissa. Käsite ei ole aivan ongelmaton, ja siitä onkin kiistelty. Toisaalta voidaan olla sitä mieltä, että yksilöt käyttäytyvät aina tilanteeseen, olosuhteisiin ja preferensseihinsä nähden rationaalisesti. Toisaalta taas voidaan pohtia, käyttäytyvätkö yksilöt todellisuudessa aina peliteorian mallin mukaisesti rationaalisesti. Kohdassa 4.3 käsitellään lyhyesti instrumentaalisen rationaalisen käyttäytymisen käsitettä ja etsitään sen avulla vastauksia kyseiseen ongelmaan.

Peliteoria on oppi usean yksilön päätöksenteko-ongelmista (Gibbons 1992). Peliteoriassa käsitellään päätöksenteko-ongelmia, joissa lähes aina on osallisina useampi kuin yksi yksilö tai toimija. Toimijana voi olla esimerkiksi yritys, toimielin tai valtio. Toimijat voivat olla vuorovaikutuksessa strategisesti usealla tavalla. Useita niistä voidaan tutkia käyttämällä välineenä peliteoriaa. Peliteoria on kiinnostunut strategisen vuorovaikutuksen yleisestä analyysistä. Sitä voidaan käyttää niin olohuonepelien, poliittisten neuvottelujen kuin taloudellisen käyttäytymisen tutkimiseen (Varian 2003). Peliteorian käyttöalue on todella laaja, mikä osaltaan lisää kiinnostusta teoriaa kohtaan.

4.1 Ekstensiivimuotoinen peli

Ekstensiivimuodossa peli esitetään pelipuun avulla. Jokainen haara pelipuussa kuvaa päätöksentekoa. Tehdystä päätöksestä riippuen seurataan kyseistä päätöstä kuvaavaa haaraa. Haaroja on niin monta kuin päätöksentekoa pelissä. Yleisesti päätös on tyyppiä kyllä tai ei. Kyseessä on siis joko äänestyksellä muodostettu kollektiivinen päätös tai suppeampi ryhmän tai yksilön tekemä päätös. Pelipuu voidaan purkaa normaali- eli matriisimuotoon. Ekstensiivimuotoinen esitystapa on usein kuitenkin havainnollisempi, etenkin jos pelissä on useampia pelikierroksia. Peli voi loppua tai jatkua tehdyn päätöksen vaikutuksesta. Jos päätös on hylkäävä ja päättää asian käsittelyn, luonnollisesti seuraavaa pelikierrosta ei ole. Tieto tästä vaikuttaa usein päätöksen tekijään, etenkin pitkään valmistelluissa ja vaikeissa päätöksissä.

Pelipuumuodossa esitetyjä pelejä voidaan analysoida niin puun tyvestä kuin viimeisistä latvoistakin alkaen. Jälkimmäisessä tavassa puhutaan takaperoisesta induktiosta. Pelit voidaan myös jakaa alipeleihin. Joskus asiayhteyden vuoksi saattaa olla tarkoituksenmukaista tarkastella joko ainoastaan alipeliä tai jakaa peli alipeleihin ja lopuksi koota yhteen. Esimerkiksi analysoitaessa mahdollisesti useita kuukausia kestävästä yhteispäätösmenettelyä, vuosia kestävästä konvention luomisesta tai kansallisen lain tai asetuksen säätämistä, alipelien käsittely saattaa olla perusteltua.

Kun tutkitaan Euroopan unionin päätöksentekomenettelyjä vallanjaon näkökulmasta, ekstensiivimuotoiset pelit sopivat tarkoitukseen hyvin. Tällöin kunkin instituutin päätöksenteko voidaan kuvata politiikkavalintana, joka puolestaan rajaa toisten instituutioiden valintamahdollisuuksia. Erona spatiaaliseen tarkastelutapaan on se, että keskitytään eri instituutioiden keskinäisen vallan arviointiin olettaen, että kullakin instituutiolla on oma ideaalipisteensä, eli päätös, joka parhaiten edustaa sen omia preferenssejä. EU:n kolme tärkeintä menettelyä, eli kuulemismenettely, hyväksyntämenettely ja yhteispäätösmenettely voidaan kuvata peleinä, joissa kukin toimija vuorollaan tekee valintansa tietoisena muiden pelaajien aiemmista valinnoista (Nurmi 1999). Lissabonin sopimuksen yhteydessä käyttöön otettua yhteispäätös päätöksentekomenettelyn analysointiin peliteoria sopii siinä missä yhteispäätösmenttelyynkin. Samoin perustein soveltuvat ekstensiivimuotoiset pelit koko merenkulun päätöksentekoketjun tutkimiseen ja analysoimiseen.

Saadut kuviot määrittelevät pelimuodon, joista vastaavat pelit saataisiin lisäämällä lopputuloksiin hyötyarvot. Esimerkiksi käy vaikkapa, minkä verran hyötyä neuvostolle tulee siitä, että sen muuttama esitys hyväksytään. On kuitenkin erittäin vaikeaa määritellä yleistä arviota tämänytyyppisistä hyödyistä, koska ne riippuvat merkittävästi siitä, millainen esitys on kyseessä. Hyödyt on mahdollista kuitenkin määritellä olettamalla tietty politiikkaulottuvuus, jonka suhteen eri toimijoiden ideaalipisteet sijoittuvat eri kohtiin politiikka-avaruutta. Laruelen yhteispäätösmenettelyn määritelmässä (Laruelle 1998) ei mainitulle ulottuvuudelle anneta erityistä tulkintaa. Olennaista siinä on toimijoiden asema suhteessa toisiinsa (Nurmi 1999).

Laruelle soveltaa ekstensiivimuotoisiin menettelytapakuvauksiin takaperoista induktiota eli Zemerlon algoritmia vuodelta 1931. Tämän myös dynaamiseksi ohjelmoinniksi kutsutun menettelyn mukaan tarkastellaan peliä lopusta alkuun päin edeten. Siten tarkastellaan kussakin pelipuun haarassa viimeiseksi valitsevia pelaajia ja kysytään, minkä valinnan he tekisivät, jos he pelin viimeisessä vaiheessa tietäisivät olevansa ao. pelipuun haarassa. Koska kyseessä ovat viimeiset valinnat, voidaan olettaa viimeistä siirtoa tekevien pelaajien tekevän omalta kannaltaan parhaan lopputuloksen tuottavan valinnan. Siten itse asiassa tiedämme, minkä valinnan nuo pelaajat tekisivät pelipuun viimeisissä haarautumiskohdissa. Koska tämä tieto taas on yhtä hyvin toistenkin pelaajien hallussa, voimme olettaa heidän jo ennakoivan viimeisten siirtojen tekijöiden valinnat. Siten itse asiassa toiseksi viimeisten valintojen tekijöiden siirrotkin ovat samalla tavalla tiedossa. Päätelyketjua voidaan jatkaa täydellisen informaation pelissä aina pelipuun alkuun asti. Tällaiset pelit ovat siis ratkaistavissa, toisin sanoen tiedämme, mitä niissä tapahtuu jos pelaajat toimivat rationaalisesti (Nurmi 1999.)

4.2 Spatiaalinen malli

Spatiaaliset mallit ovat yksi käytetty lähestymistapa tutkittaessa peliteorian avulla päätöksentekoa. Spatiaaliset preferenssit ottavat huomioon pelaajien preferenssien, strategisten tekijöiden tai pelin toiminnallisen rakenteen merkityksen vaikutusvallan kannalta. (Widgrén & Napel 2001.) Spatiaaliset mallinrakennusvälineet pyrkivät siis

ottamaan huomioon juuri sen, minkä valtaindeksien katsotaan unohtavan, nimittäin toimijoiden erilaiset katsomukselliset asenteet. Toimijan näkemysten läpimenon kannalta on tärkeää paitsi hänen äänimääränsä ja käytetty päätössääntö myös se, miten lähellä hänen näkemyksensä ovat muiden näkemyksiä. Spatiaalisissa malleissa lähtökohtana on puolueiden tai muiden toimijoiden sijainti yksi- tai useampiulotteisessa politiikkakoordinaatistossa, jossa asema kullakin akselilla esittää asianomaisen toimijan asennetta tietyllä politiikkamuuttujalla. Stabiilit lopputulokset ovat peliteorian ennusteita. Epästabiileista lopputuloksista ei voi voida sanoa muuta kuin se, että ne eivät joko toteudu lainkaan tai toteutuessaan syrjäytyvät nopeasti. Spatiaalisten mallien alalla saavutetuista tuloksista merkittävimmät liittyvät pelkän enemmistöperiaatteen kaoottisuuteen ja määräenemmistösääntöjen stabiliteettiin. Spatiaaliset mallit edustavat niin sanottua core-analyysiä, toisin sanoen niissä pyritään löytämään stabiilit lopputulokset lähtien pelaajien preferensseistä. (Nurmi 1999.)

4.3 Peliteorian rajoituksia

Oletus yksilöiden instrumentaalisesta rationaalisesta käyttäytymisestä ja sen yleisestä tiedostamisesta voi johtaa odotetuista poikkeaviin tuloksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että yksilöt voivat todellisuudessa palvella paremmin omia tarpeitaan, jos he eivät käytädy instrumentaalisen rationaalisesti. Toiseksi usein peleistä saatu instrumentaalinen rationaalinen tulos on epätarkka. Siitä milloin tällainen epärationaalinen huomio esiintyy, täytyy esittää ainutkertainen ennustus. On myös kiistelty siitä, että nämä oletukset johtavat loogiseen ristiriitaan, koska ennustettu tulos perustuu sen argumentteihin, mitä tapahtuu tasapainon ulkopuolella. (Romp 1997.)

Huolimatta edellä mainitusta kritiikistä peliteoria soveltuu päätöksenteko-ongelmien tutkimiseen ja ratkaisemiseen. On kuitenkin hyvä tiedostaa mallin heikkoudet ja niiden vaikutukset saatuihin tuloksiin. Eräs ongelma mallin käytössä liittyy maksufunktion lukuarvojen määrittämiseen. Usein on vaikea määrittää mallissa käytettyjä lukuarvoja tarkasti ja ne perustuvat erilaisiin arvioihin. Onkin syytä arvioida maksufunktiota useilla eri arvoilla. Muuttamalla arvoja voi löytää käännekohdat, joiden tunteminen parantaa saadun ennusteen arvoa. Lisäksi on hyvä muistaa, että peliteoria antaa parhaassakin tapauksessa vain hyvän ennusteen valinnan vaikutuksista. Malli ei

myöskään ota huomioon kaikkia sivuvaikutuksia, jotka voivat käytännön taloudellisessa toiminnassa olla merkittävät. Peliteoria on hyvä strategisen päätöksenteon analyttinen malli, mutta sen käytön perusteet sekä siihen sisältyvien oletusten rajoitteet on hyvä tuntea sitä sovellettaessa.

Tämä tutkielma täytyy rajata siten, että peliteorian tarkempi tutkiminen ja soveltaminen ei ole mahdollista. Jotta päästäisiin analysoimaan kansainvälisen merenkulun päätöksentekoketjua peliteoreettisin menetelmin, tulisi ensin valita sopivin pelin muoto. Tämän jälkeen tulisi rakentaa varsinainen malli. Maksufunktioita varten olisi määriteltävä arvot eri päätöksentekotilanteille. Tämä tulisi olemaan tulosten kannalta merkittävä ja haastava vaihe. Spatiaalisen mallin soveltuvuutta kannattaisi myös harkita. Lopuksi malli ratkaistaisiin ja sitten päästäisiin varsinaiseen vallanjaon ja päätöksenteon analysointiin.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa pyrittiin selvittämään kansainvälisen merenkulun päätöksentekoketjun rakennetta ja pohdittiin peliteorian soveltuvuutta ketjun mallinnukseen, ratkaisemiseen sekä analysointiin. Samalla pyrittiin selvittämään, miten valta jakaantuu päätöksenteossa niin organisaatioiden sisällä kuin koko päätöksentekoketjussa.

Päätöksentekoketju osoittautui oletuksen mukaisesti moninaiseksi. Kävi ilmi, että päätöksentekoketjun kuvaaminen siten, että päätöksentekoketjusta voisi luoda ekstensiivimuotoisen pelipuun, ei ole mielekästä. Tähän vaikuttaa kaksi pääsyötä: kaikkia, edes oleellisimpia, päätöksentekoon vaikuttavia elimiä ei ole mahdollista saada luontevasti kuvatuksi samaan pelipuuhun, ja toisaalta pelipuun määrittämistä vaikeuttavat takaisinkytkentöjen suuri määrä sekä niiden vaihtuvuus. Kansallisen tason virkamiehiä, jotka ovat mukana päätöksiä valmistelua suorittavissa toimielimissä, on varsin vähän. He vaihtuvat myös usein. Lisäksi sama virkamies saattaa olla jäsenenä useassa ryhmässä päätöksentekoketjun sisällä. Tällöin keskinäisten valtaindexien ja vaikuttamismahdollisuuksien määrittäminen saattaa ajautua liiaksi arvioihin. Arviot taas eivät sovi eksakteja tuloksia antaviin matemaattisiin malleihin kovinkaan hyvin. Saattaa käydä jopa niin, että varmuusvälit kasvavat niin suuriksi, että muodostetun mallin mielekkyys tulee kyseenalaiseksi.

Tietyn kansallisen intressin toteutumisen edesauttaminen on oleellista ja merkittävää. Tätä päätöksentekuelimiin vaikuttamiseen pyrkivää työtä voidaan tehdä niin virkamiespuolella kuin edunvalvonnan keinoin. On mietittävä tarkoin, miten työtä on mielekästä tehdä, lähinnä äärimmäisen rajallisten resurssien vuoksi. Voimavarat on kohdennettava mielekkäästi, jotta saataisiin kansallisesti hyviä tuloksia aikaan. Kuitenkaan ei sovi unohtaa monien asioiden kansainvälisiä merkityksiä. Lähes aina onkin kyseessä kompromissi päätöksenteossa.

Päätöksentekovalta ei ole jakautunut tasaisesti päätöksentekoketjussa. IMO:n päätöksiin vaikuttaminen on tärkeää, mutta siihen sijoitettavien panoksien tuottosuhdetta on punnittava tarkoin. Kenties tehokkaampi tapa vaikuttaa kansallisesti merkittäviin alan päätöksiin, jotka eivät ole kansallisesti ratkaistavissa, on vaikuttaminen EU:ssa ja varsinkin komissiossa. Komission alaisen EMSA:n kautta on myös mahdollista

vaikuttaa tulevaan EU-lainsäädäntöön. Eräs tapa tähän on lähettää ministeriön kautta kansallisia asiantuntijoita mahdollisuuksien mukaan EMSA:n ja komission toimintaan. Siten myös edesautetaan tiedon välittymistä tulevista valmistelussa olevista kansallisesti tärkeistä asioista.

Jotta saataisiin kuvaavia ja realistisia tuloksia antavia lukuarvoja vallan jakautumisesta, tulisi tutkimusta jatkaa. Mahdollisesti olisi luotava useita saadun päätöksentekoketjun mukaisia malleja. Peliteorian soveltuvuutta olisi silloin harkittava tarkoin. Peliteoreettisen mallin päätöksentekofunktion alkuarvot, preferenssit, olisi määriteltävä. Näiden preferenssien arvoilla malli olisi ratkaistavissa matemaattisesti. Ratkaisu olisi analysoitava ja tehtävä tulosten mukaiset johtopäätökset. Sitten tiedettäisiin olisiko tehtävä useita malleja, osamalleja tai muuta jatkotutkimusta. Tämä saattaisi olla esimerkiksi jatko-opintojen aihe.

LÄHTEET

Euroopan komissio (2006). Näin Euroopan unioni toimii. Opas EU:n toimielimiin.

Euroopan unionin julkaisutoimisto (2010). Euroopan parlamentin kasvot 2009-2011. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.

Euroopan unionin www-sivut (2011). 4. Miten Euroopan unioni toimii? Saatavana World Wide Webistä: [URL:http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_4/index_fi.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_4/index_fi.htm).

Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö (2010). Lissabonin sopimus. Helsinki: Edita Prima Oy.

European Maritime Safety Agency (2011). Saatavana World Wide Webistä: [URL:http://www.emsa.europa.eu](http://www.emsa.europa.eu).

Gibbons, Robert (1992). A Primer in Game Theory. Edinburgh Gate, England: Pearson Education, Ltd.

Hassi, Satu (2011). Vedin päätöksenteko Itämeren laivojen rikkipäästöjen vähentämisestä. Satu Hassin kotivut. Saatavana World Wide Webistä:<URL: <http://www.satuhassi.net>>

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet johdatus julkisoikeuteen. Tampere: Tammer-Paino Oy.

IMO:n www-sivut (2011). International Maritime Organization. Saatavana World Wide Webistä: <URL:<http://www.imo.org/Pages/home.aspx>>

Koopmans, Marten (2007). Decision making in IMO Theory and Practice. Airneth Seminar, Den Haag.

Laruelle, Annick (1998). The EU Decision-making Procedures: Some Insight from Non Cooperative Game Theory. IRES, Department of Economics, Université catholique de Louvain.

Laruelle, Annick (1998). Game Theoretical Analysis of Decision-Making Processes with Application to the European Union. Department of Economics, Université catholique de Louvain.

Lehtonen, Jaakko (1998). Yhteisöviestinnän johdantokurssin lukemistoa, käsikirjoitus. Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2011). Saatavana World Wide Webistä:<URL: <http://www.lvm.fi>>

Napel, Stefan & Mika Widgrén (2006). The European Commission - Appointment, Preferences, and Institutional Relations. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos keskusteluaiheita No. 999. Helsinki: ETLA.

Niemivuo, Matti (2002). Kansallinen lainvalmistelu. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Nurmi, Hannu (1999). Kolme lähestymistapaa Euroopan unionin instituutioiden tutkimiseen. Teoksessa: Päätöksenteko Euroopan unionissa. Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön, 304-324. Toim. Tapio Raunio & Matti Wiberg. Tampere: Gaudeamus Kirja Oy Yliopistokustannus.

Raunio, Helena (2010). Suomi pelkää miljardilaskua laivapäästöistä. Tekniikka & Talous. Vantaa: Sanoma Oyj.

Ringbom, Henrik (2008). The EU Maritime Safety Policy and International Law. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Romp, Graham (1997). Game Theory : Introduction and Applications. Oxford, Great Britain: Oxford University Press.

Ruonala, Marko (2010). EU-perusteos. Ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus. Sastamala: Vammalan Kirjapaino.

Tuori, Kaarlo (2001). Julkisoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Varian, Hal R. (2003). Intermediate Microeconomics. New York: W. W. Norton & Company, Inc.

Widgrén, Mika & Stefan Napel (2001). The Power of a Spatially Inferior Player. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos keskusteluaiheita No. 771. Helsinki: ETLA.

Yhteispäätösmenettelyn opas (2005). Brussels: Euroopan unionin neuvosto. Euroopan yhteisöt.